

## Implementasi *Whole of Government* di beberapa Daerah di Indonesia: Sebuah Kajian Pustaka Sistematis

Astuti Azis

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Sulawesi Selatan  
astutibpsdmsulsel@gmail.com

### Abstrak

Reformasi birokrasi merupakan agenda utama pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Salah satu upaya yang menjadi target adalah implementasi *whole of government*. Beberapa daerah dan lembaga pemerintah telah mencoba melaksanakan mandat tersebut. Ulasan ini bertujuan mengilustrasikan bagaimana lembaga pemerintah menerapkan WoG, ragam program yang digalakkan sebagai bentuk integrasi WoG, indikator keberhasilan program, jenis tantangan yang dihadapi dalam implementasi program serta faktor-faktor pendukung dan penghalang implementasi program WoG. Ulasan ini merupakan *review* sistematis yang merangkum beberapa artikel yang melaporkan implementasi WoG di beberapa daerah. Metodologi penyaringan informasi dalam *review* telah mengikuti protokol *review* sistematis dan validitas hasil telaah dilakukan melalui validasi internal. Hasil telaah studi menunjukkan ragam program WoG yang pelaksanaannya belum sepenuhnya maksimal. Faktor pendukung utama implementasi adalah dukungan pemerintah setempat dalam bentuk regulasi. Tantangan terbesar program adalah komitmen, kolaborasi dan kerjasama antar instansi dalam mencapai visi-misi daerah masih menjadi kendala. Dengan demikian, pendekatan *by regulation* yang serius dalam mengawal implementasi kebijakan serta teralokasinya program dalam penganggaran daerah merupakan faktor kunci untuk dipertimbangkan.

**Kata Kunci:** *Whole of government*, integrasi, kolaborasi, reformasi birokrasi.

### Abstract

*Bureaucratic reform is the government's main agenda in realizing good governance. One of the targeted efforts is the implementation of the whole of government. Several regions and government agencies have tried to carry out this mandate. This review aims to illustrate how government agencies implement WoG, various programs that are promoted as a form of WoG integration, indicators of program success, types of challenges faced in program implementation as well as supporting factors and obstacles to the implementation of the WoG program. This review is a systematic review that summarizes several articles reporting on the implementation of WoG in several areas. The methodology for filtering information in the review has followed a systematic review protocol and the validity of the review results is carried out through internal validation. The results of the study show that the various WoG programs have not been fully implemented. The main supporting factor for implementation is local government support in the form of regulations. The program's biggest challenge is commitment, collaboration and cooperation between agencies in achieving regional vision and mission, which are still obstacles. Thus, a serious approach by regulation in overseeing the implementation of policies and the allocation of programs in regional budgeting are key factors to be considered.*

**Keywords:** *whole of government, integration, collaboration bureaucratic reform.*

## PENDAHULUAN

Perkembangan zaman yang pesat diikuti dengan kemajuan peradaban dan perkembangan teknologi yang laju ditambah dengan kondisi kehidupan yang menantang dengan adanya Pandemi Covid-19 tak bisa dinafikan telah merubah tatanan kehidupan manusia. Kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik yang prima semakin menggema. Kualitas dalam hal ini bukan sekedar hasil akhir layanan namun juga proses yang cepat, aman dan nyaman. Hal ini menjadi perhatian pemerintah untuk terus berupaya membenahi masalah internal lembaga misalnya perilaku pelayanan yang belum membaik juga ego sektoral instansi pada lingkup pemerintah yang tak kunjung reda menjadi isu yang jika tidak segera dibenahi akan menjadi halangan dalam menciptakan pelayanan prima.

Dalam beberapa literatur dijabarkan beberapa konsep manajemen publik, dan salah satu yang paling populer adalah konsep *New Public Management* yang lazim disingkat NPM. Konsep NPM memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena salah satu prinsip utama NPM adalah yang mengutamakan pengukuran kinerja (Fernanda, 2000). Selama ini kinerja administrasi publik senantiasa diwarnai

Ketidakpuasan, tuntutan untuk menjalankan *Good Governance* merupakan kata kunci dalam perumusan tujuan kebijakan reformasi birokrasi pemerintahan demi perubahan dan pendayagunaan sistem administrasi negara dalam arti yang seluas-luasnya. Sebagaimana diketahui bersama, penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah dan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) No. 63/Kep/M. PAN/7/2003 tertanggal 10 Juli 2003 pada paragraf 1 butir disebutkan pengertian pelayanan umum adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan utama pelayanan publik selama ini disebabkan oleh terbatasnya anggaran, alur birokrasi yang terlalu panjang dan sulitnya untuk mengukur kinerja, melalui paradigma NPM, lembaga pemerintah diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, mendorong *entrepreneurship*, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka pelayanan publik yang baik. Dengan memahami paradigma NPM, para manajer publik diharapkan dapat berperan sebagai pemilik kebijakan yang mampu menyediakan strategi, inovasi, serta terobosan dalam rangka menyediakan pelayanan yang berkualitas guna mencapai pelayanan prima bagi masyarakat.

Dalam mencermati kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik yang prima NPM disinyalir dapat berbuat banyak untuk melakukan perubahan perbaikan untuk membangkitkan organisasi publik dengan ide baru pelayanan yang memuaskan sebagaimana yang selama ini diadopsi oleh sektor privat (Ulowo, dalam Setiono, 2009). NPM memiliki fokus yang kuat terhadap organisasi internalnya, dalam artian bahwa NPM berusaha memperbaiki kinerja sektor publik dengan menggunakan metode yang biasa digunakan oleh sektor privat.

Sebagai bagian dari NPM konsep *Whole of Government* (WoG) merupakan solusi yang paling layak dipertimbangkan. Pendekatan WoG, merupakan evolusi dari pendekatan New Public Management (NPM) yang banyak menekankan aspek efisiensi dan cenderung mendorong ego sektoral dibandingkan perspektif integrasi sektor. Mengingat kondisi Indonesia yang dibangun atas keberagaman budaya, latar belakang nilai, adat istiadat, serta bentuk keberagaman latar belakang lainnya, memungkinkan adanya potensi disintegrasi bangsa (Rahmadi, 2017).

Untuk mengatasinya, Pemerintah sebagai institusi formal berkewajiban untuk mendorong tumbuhnya nilai-nilai perekat kebangsaan yang akan menjamin bersatunya elemen-elemen kebangsaan ini dalam satu bingkai NKRI. Dalam upaya menyatukan keberagaman tersebut serta mencapai tujuan pembangunan nasional, konsep WoG menjadi pilihan yang bijaksana.

Dalam berbagai kajian, WoG sering disejajarkan dengan konsep *policy integration*, *policy coherence*, *cross-cutting policy-making*, *joined-up government*, *concerned decision making*, *policy coordination* atau *cross government*. WoG memiliki kemiripan karakteristik dengan konsep-konsep tersebut, terutama karakteristik integrasi institusi atau penyatuan kelembagaan baik secara formal maupun informal dalam satu wadah. Ciri lainnya adalah kolaborasi yang terjadi antar sektor dalam menangani isu tertentu. Namun demikian terdapat pula perbedaannya, yang jelas adalah WoG lebih menekankan adanya penyatuan keseluruhan (*whole*) elemen pemerintahan, sementara konsep-konsep tadi lebih banyak menekankan pada pencapaian tujuan, proses integrasi institusi, proses kebijakan dan lainnya, sehingga penyatuan yang terjadi hanya berlaku pada sektor-sektor tertentu saja yang dipandang relevan.

## KAJIAN PUSTAKA

### Pengertian *New Publik Management* (NPM)

*New Public Management* (NPM) merupakan suatu paradigma alternatif yang menggeser model administrasi publik tradisional menjadi



administrasi publik yang efektif, efisien serta lebih mengakomodasi pasar. Penerapan *New Public Management* (NPM) dapat dipandang sebagai bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik yang mendorong demokrasi.

#### **Karakteristik *New Publik Management***

Konsep NPM pada dasarnya mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*
4. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik
5. Menciptakan persaingan di sektor publik
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya

Karakteristik tersebut menegaskan bahwa NPM sangat terkait dengan semakin pentingnya pelayanan kepada pengguna pelayanan; devolusi; reformasi regulasi menuju pelayanan publik yang lebih bermutu.

#### **Mengapa *Whole of Government***

Konsep *Whole of Government* (WoG) diterapkan dengan beberapa pertimbangan. Dalam ulasanya terkait model pelayanan dalam WoG, Rahmadi (2019) mengemukakan tiga alasan penting. Pertama, adanya faktor-faktor eksternal seperti dorongan publik dalam mewujudkan integrasi kebijakan, program pembangunan dan pelayanan agar tercipta penyelenggaraan pemerintahan lebih baik, selain itu perkembangan teknologi informasi, situasi dan dinamika kebijakan yang lebih kompleks juga mendorong pentingnya WoG.

Kedua, terkait faktor-faktor internal dengan adanya fenomena ketimpangan kapasitas sektoral sebagai akibat dari adanya nuansa kompetisi antar sektor dalam pembangunan. Satu sektoral bisa menjadi sangat superior terhadap sektor lain, atau masing-masing sektor tumbuh namun tidak berjalan beriringan, melainkan justru kontraproduktif atau “saling membunuh”. Masing-masing sektor menganggap bahwa sektornya lebih penting dari yang lainnya. Perbedaan-perbedaan orientasi sektor dalam pembangunan bisa menyebabkan tumbuhnya ego sektoral (mentalitas silo) yang mendorong perilaku dan nilai individu maupun kelompok yang menyempit pada kepentingan sektornya.

Ketiga, khususnya dalam konteks Indonesia, keberagaman latar belakang nilai, budaya, adat

istiadat, serta bentuk latar belakang lainnya mendorong adanya potensi disintegrasi bangsa. Pemerintah sebagai institusi formal berkewajiban untuk mendorong tumbuhnya nilai-nilai perekat kebangsaan yang akan menjamin bersatunya elemen-elemen kebangsaan ini dalam satu frame NKRI.

Sesungguhnya WoG yang juga lazim *Joint Up Government* (JUG) bukanlah hal baru dalam dunia pemerintahan. Konsep ini telah sejak lama dipraktekkan di negara-negara Anglo Saxon seperti Inggris, Australia & Selandia Baru. Atas inisiatif PM Inggris Tony Blair pada tahun 1990-an, gerakan modernisasi pemerintahan ini mengintegrasikan sektor-sektor sebagai satu kesatuan yang lebih mengedepankan aspek efisiensi dan menekan ego sektoral (Christensen & Lægreid, 2007).

*Whole of Government* sendiri dapat diinterpretasikan sebagai pendekatan yang mengedepankan integrasi atau upaya kolaborasi antar instansi pemerintah agar lebih padu dan solid sebagai satu kesatuan yang memiliki tujuan yang sama. Dengan konsep seperti ini WoG seringkali juga dimaknakan sebagai model kolaborasi atau kerjasama antar instansi dalam menyelesaikan masalah pelayanan. Dengan kata lain WoG menekankan pelayanan terintegrasi dengan menggunakan prinsip kolaborasi, kebersamaan dan kesatuan dalam melayani masyarakat atau melibatkan berbagai instansi terkait (*interagency*) sehingga tugas pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu singkat.

Konsep WoG seringkali dipadukan dengan beberapa istilah misalnya *integration*, *policy coherence*, *cross-cutting policy-making*, *joined-up government*, *concerned decision making*, *policy coordination* atau *cross government*. Meskipun tidak 100 persen serupa, kesamaan karakteristik yang paling menonjol adalah model integrasi institusi atau penyatuan lembaga secara formal dan informal dalam satu wadah. Selain itu, kolaborasi antar sektor dalam menangani isu tertentu juga merupakan kekhasan dari pendekatan ini. Perbedaan WoG dengan konsep lain sebagaimana disebutkan sebelumnya terletak pada penyatuan seluruh elemen pemerintahan (*whole*), bukan hanya pada sektor yang dianggap relevan sebagaimana yang dicirikan oleh konsep lainnya. Selain itu dengan konsep penyatuan menyeluruh menjadi tujuan utama bukan lagi pada pencapaian tujuan, proses integrasi institusi, proses kebijakan dan lainnya.

#### **WoG dan Latsar CPNS**

Isu ini menjadi pertimbangan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Hal ini terindikasi dengan dimasukkannya mata pelatihan *Whole of Government* dalam agenda

tiga kurikulum latihan dasar calon pegawai negeri sipil. Bersama dengan mata diklat manajemen ASN dan pelayanan publik, mata pelatihan ini menjadi paket agenda kedudukan dan peran PNS dalam NKRI. Dalam modul WoG dijabarkan tujuan dibekalkannya pengetahuan WoG kepada peserta latsar CPNS antara lain agar mereka memahami sistem pengelolaan pemerintahan terintegrasi dalam memberikan pelayanan, memperoleh bayangan terkait bagaimana WoG diterapkan serta memahami *best practices* penerapan WoG dalam pelayanan publik dari berbagai negara serta memahami implementasi WoG dalam perspektif kebijakan di Indonesia (Suwarno & Sejati, 2017). Dengan membekali para ASN baru dengan pengetahuan tentang WoG, diharapkan calon PNS nantinya memiliki pondasi dan nilai fundamental tentang pentingnya merumuskan tujuan bersama, melakukan upaya kolaborasi lintas sektor dalam mencapai tujuan umum serta menjadi perekat bangsa yang kuat.

Jika semua daerah di Indonesia menerapkan konsep *whole of government*, tentu saja program nasional pemerintah dalam mewujudkan sistem manajemen publik yang baru dan efektif dapat tercapai. Akan tetapi perlu dicermati bahwa belum semua daerah di Indonesia menerapkan kebijakan ini. Hal ini menyiratkan bahwa referensi penerapan WoG di Indonesia masih minim, *best practice* dari penyelenggaraan program terbilang kurang sehingga trend implementasi WoG di daerah cenderung melambat. Meski demikian, beberapa daerah sebenarnya telah mencoba dan melaporkan implementasi WoG di daerah. Untuk itu ada baiknya mengkaji bagaimana daerah yang telah menjalankan program tersebut dapat menjalankannya dengan baik serta mempelajari apa saja faktor pendukung, penghalang, tantangan dan kekurangan implementasi yang muncul dan dihadapi oleh daerah dalam menjalankan program untuk kemudian dijadikan pertimbangan dalam mengambil dan menyusun kebijakan serupa.

### Tujuan & Manfaat Penelitian

Tujuan dari *review* ini adalah menunjukkan bagaimana lembaga pemerintah menerapkan WoG, apa saja program yang digalakkan sebagai bentuk integrasi WoG, apa saja indikasi keberhasilan program dan apa tantangan yang dihadapi dalam implementasinya serta faktor-faktor pendukung dan penghalang implementasi program WoG. Dengan demikian laporan ulasan ini dapat digunakan sebagai pembandingan atau rujukan dalam merencanakan implementasi WoG pada sektor pemerintahan di berbagai daerah di Indonesia.

Untuk menghimpun informasi terkait implementasi konsep WoG, penulis melakukan

*review* artikel tentang isu tersebut yang berasal dari berbagai instansi dan daerah di Indonesia. *Review* ini dibagi menjadi lima bagian. Bagian pertama mengilustrasikan tentang WoG, bagian kedua memuat metode yang digunakan dalam melakukan *review* diikuti dengan ulasan masing masing artikel di bagian ketiga. Bagian keempat adalah diskusi dan kritik terhadap artikel dan ditutup dengan kesimpulan dan saran

### METODE

*Review* ini mengangkat isu implementasi WoG dalam mencapai tujuan bersama yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia. Dalam melakukan *review*, penulis mengkaji beberapa artikel yang membahas isu tersebut, apa saja jenis kebijakan WoG yang dilakukan, apa indikator keberhasilannya, apa tantangan, pendukung dan penghalang keberhasilan program.

Dalam mencari dan memfilter artikel untuk menjawab pertanyaan, secara khusus penulis menggunakan mesin pencari Google dan Google Scholar dengan menggunakan kata kunci *Whole of Government*, Pemerintahan, *Good governance*, *E-Government*, implementasi *Whole of Government* dan *Best Practice Whole of Government*. Dengan pencarian seperti ini menghasilkan sekitar 15 artikel yang relevan. Penulis selanjutnya menerapkan kriteria inklusi dan eksklusi untuk menentukan artikel yang paling relevan.

Untuk direview, artikel harus membahas tentang implementasi WoG pada lembaga pemerintah di Indonesia dan dapat menjawab pertanyaan ulasan. Kriteria inklusi yang digunakan antara lain artikel ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal terakreditasi ataupun dalam prosiding seminar resmi, diterbitkan dalam kurun waktu 5 tahun, bersifat implementatif dan diselenggarakan di lembaga pemerintahan. Ulasan atau artikel yang bersifat analisis konseptual ataupun telaah (Gafar, 2018; Idaham, Ilham, & Pranoto, 2018; Nugroho, 2016), ulasan yang kurang bersifat implementatif (Amri, 2018; Dawud, Ramdhan, Abubakar, & Ramdani, 2020; Oesman, 2010) tidak secara jelas mengusung konsep integrasi beberapa sektor (Muhammadiyah, 2013; Salbiah, Purnamasari, Fitriah, & Agustini, 2020) atau diselenggarakan di perguruan tinggi (Nurika, 2018; Rudiantara, Muluk, & Suryadi, 2016) tidak menjadi prioritas *review*.

Berikut ilustrasi protokol penyaringan artikel:



Tabel 1 : Protokol Penyaringan Artikel

Tujuan	
Menunjukkan bagaimana lembaga pemerintah menerapkan WoG, apa saja program yang digalakkan sebagai bentuk integrasi WoG, apa saja indikasi keberhasilan program dan apa tantangan yang dihadapi dalam implementasinya serta factor-faktor pendukung dan penghalang implementasi program WoG.	
Pertanyaan Penelitian	
1. Bagaimana lembaga pemerintah menerapkan WoG? 2. Apa saja program yang digalakkan sebagai bentuk integrasi WoG? 3. Apa saja indikasi keberhasilan program dan apa tantangan yang dihadapi dalam implementasinya? 4. Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghalang implementasi program WoG?	
Kata Kunci	Synonym
<i>Whole of Government, E-Government, implementasi Whole of Government,</i>	<i>Good governance, Best Practice Whole of Government</i>
Sumber	
Google, Google Scholar	
Kriteria Inklusi	Kriteria Eksklusi
1. Diterbitkan dalam jurnal terakreditasi ataupun dalam prosiding seminar resmi 2. Diterbitkan dalam kurun waktu 5 tahun 3. Bersifat implementatif 4. Diselenggarakan di lembaga pemerintahan.	1. Bersifat analisis konseptual/telaah 2. Kurang bersifat implementatif 3. Tidak secara jelas mengusung konsep integrasi beberapa sektor 4. Diselenggarakan di perguruan tinggi

Tabel berikut menggambarkan resiko bias artikel berdasarkan kriteria tertentu.

Tabel 2 : Resiko Bias Artikel

	Disain Penelitian	Ke-mung-kinan Bias	Inclusion/ exclusion criteria	Keba-ruan	Lapo-ran dalam jurnal
Oesman, A. W. (2010)	+	-	-	-	+
Muhammadiyah. (2013)	+	?	-	-	+
Rudiantara, Y., Muluk, K., & Suryaadi. (2016)	+	+	-	-	+
Prawira, M. Y., & Agustine, T. E. (2017)	+	+	+	+	-
Syukur, A. T. (2017)	+	-	+	+	+
Rachmawati, R., Ramadhan, E., & Rohmah, A. A. (2018)	+	+	+	+	+
Amri, H. (2018)	+	?	-	+	+
Gafar, F. A. (2018)	?	?	-	+	+

Idaham, M., Ilham, A., & Pranoto, H. (2018)	+	?	-	+	+
Nurika, R. R. (2018)					
Huda, M. M. (2019)	+	+	+	+	+
Nailufar, F. D., & Yunas, N. S. (2019)	+	+	+	+	+
Dawud, J., Ramdhan, R., Abubakar, T., & Ramdani, D. F. (2020)	+	-	-	+	+
Salbiah, E., Purnamasari, I., Fitriah, M., & Agustini, A. (2020)	+	?	-	+	+

Catatan: Yang dimasukkan dalam kajian adalah yang memiliki paling banyak 1 minus.

## OVERVIEW ARTIKEL

Dari 15 artikel potensial, 10 dikeluarkan dan hanya 5 artikel yang benar-benar membahas tentang implementasi *Whole of Government* di bidang pemerintahan yang penulis pilih untuk ditelaah dan dikaji. Sebelum menyajikan rangkuman artikel yang telah direview, ada baiknya penulis menegaskan kembali konsep *whole of Government* yang diterapkan masing masing daerah.

**Untuk membingkai temuan pada artikel penulis menggunakan prinsip keterlaksanaan WoG sebagaimana yang disarankan oleh OECD 2016.** Keenam prinsip dimaksud adalah pertama, kesamaan tujuan; kedua kolaborasi dan kepaduan; ketiga koordinasi & komitmen politik pemerintah; keempat pertimbangan insentif; kelima integrasi institusi, keuangan, & kewenangan antara lembaga; dan keenam kepaduan sistem informasi.

Berikut ini adalah rangkuman topik, responden, metode dan temuan utama penelitian yang masuk kategori untuk di *review*.

Menggunakan studi literatur dan penggalian dokumen pemerintah serta jurnal-jurnal ilmiah, Prawira & Agustine (2017) meneliti implementasi WoG di tiga daerah: program Smart city di Surabaya, electronic government di Pontianak & Graha Sewaka Dharma di Denpasar. Smart City Surabaya adalah model integrasi layanan publik secara elektronik. Melalui *Surabaya Single Window* yang mewadahi 11 sistem elektronik lain, dan semuanya dapat diakses melalui website Surabaya.go.id. Sistem ini memungkinkan pengurusan izin dan pembuatan janji di pusat kesehatan secara online. *Electronic government* di Pontianak merupakan integrasi pelayanan dimana seluruh data sistem dilengkapi dengan *electronic document* guna mendukung

transparansi, akuntabilitas dan integrasi data. Kebijakan ini juga didukung dengan Perda yang mengatur sanksi untuk keterlambatan pelayanan. Graha Sewaka Dharma di Denpasar adalah model pelayanan administrasi publik terpusat di satu gedung. Di gedung tersebut terdapat 13 loket dari berbagai institusi meliputi perizinan, kependudukan, pendidikan, dan lain-lain. Kebijakan ini juga dilengkapi dengan e-Sewaka yaitu pelayanan publik berbasis teknologi informasi. Dalam penelitiannya, Prawira & Agustine mengklaim bahwa ketiga kota berhasil menerapkan WoG dan alasan utamanya adalah karena ketiganya memiliki kesamaan prinsip implementasi integrasi layanan melalui sistem elektronik terpusat (*customer driven*). Meski demikian ketiga kota juga memiliki kekhasan tersendiri, misalnya, integrasi data melalui e-doc (*resource- or data driven integration*) & penegakan kepatuhan terhadap prosedur layanan publik di Pontianak & Integrasi tugas dan kewenangan layanan dalam satu gedung (*task-and expertise driven integration*) di Denpasar. Prawira & Agustien juga menegaskan bahwa meski ketiga daerah mengimplementasikan konsep WoG, terdapat perbedaan pendekatan yang digunakan pada daerah model. Implementasi WoG *by regulation* nampak jelas diterapkan di Surabaya & Pontianak sedangkan Kota Denpasar memilih menerapkan WoG *by planning and budgeting*. WoG *by regulation* adalah implementasi kebijakan WoG yang diikuti oleh komitmen pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah menetapkan regulasi berupa peraturan Daerah tentang pelayanan publik berikut sanksi bagi aparat yang tidak melaksanakannya demi mendukung program. Sedangkan penerapan *by planning & budgeting* bermakna komitmen implementasi kebijakan yang diterjemahkan dalam perencanaan dan penganggaran daerah dan direalisasikan dalam bentuk RJPMMD daerah. Baik implementasi WoG *by regulation* dan *by planning & budgeting* keduanya diklaim berhasil.

Studi kedua, mengupas tentang implementasi pendekatan WoG dalam program Kampung KB di Jombang Jawa Timur. Dalam melakukan penelitian ini Nailufar & Yunas (2019) menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan instrumen wawancara dan observasi lapangan pada 4 desa yakni Desa, Jarak, Kec. Wonosalam; Dusun, Munggut, Kec. Ngusikan; Desa Pelabuhan, Kec. Plandaan dan Desa Pulonasir, Kec. Bareng. Penetapan kampung KB harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan misalnya akses terpencil, tingkat kesehatan, pendidikan dan infrastruktur yang terbilang minim dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi. Daerah-daerah yang menjadi objek penelitian ini telah memenuhi kriteria dimaksud dan telah ditetapkan sebagai kampung KB pada tahun 2016-2017. Dengan demikian,

kampung KB adalah wilayah setingkat desa dimana terdapat keterpaduan program KKBPK serta pembangunan sektor terkait lainnya dalam rangka mewujudkan keluarga kecil berkualitas. Program ini dibentuk dengan dua tujuan yaitu meningkatkan peran serta pemerintah, lembaga non pemerintah dan swasta dalam memfasilitasi, mendampingi dan membina masyarakat untuk menyelenggarakan program KKBPK dan pembangunan sektor terkait, juga untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pembangunan berwawasan kependudukan. Menurut temuan peneliti, penggalakan kampung KB memberikan beberapa hasil positif antara lain, kondisi perkampungan membaik, pembangunan infrastruktur mulai diperhatikan, peningkatan kompetensi dan kapasitas masyarakat kini tersentuh. Hasil utama dari penggalakan program kampung KB ini adalah meningkatnya pengguna akseptor KB; kesehatan ibu hamil dan menyusui terlayani dengan baik; remaja makin aktif dalam kegiatan BKR & PIK; dan angka penurunan buta aksara meningkat. Satu satunya program yang memerlukan pembenahan lebih seksama adalah Kegiatan Ketahanan Bina Keluarga. Program ini terkendala modal yang minim, pengetahuan tentang program yang belum memadai serta rendahnya kesadaran & partisipasi masyarakat dalam program UPPKS. Nailufar & Yunas selanjutnya menekankan bahwa meskipun secara keseluruhan penggalakan kampung KB pada 4 wilayah sebagaimana disebutkan sebelumnya telah berjalan baik, ketegasan pemangku jabatan terkait komitmen masih perlu ditingkatkan. Hal ini berimbas pada integrasi program dan integrasi lintas sektor, optimalisasi dan fasilitasi dukungan mitra, semangat & dedikasi para pengelola program di lapangan. Selain itu catatan penting lainnya yang tidak kalah urgen adalah partisipasi aktif masyarakat serta sinergitas lintas sektor. Pada Kampung KB yang telah ditetapkan, masih terlihat ego sektoral antar OPD dimana anggapan bahwa program ini laiknya menjadi kewenangan OPD KB & kesehatan tetap menguat.

Studi ketiga berasal dari daerah Timur Indonesia. Berangkat dari kepatuhan terhadap instruksi penyelenggaraan reformasi birokrasi dalam tugas pemerintahan umum, pembangunan, maupun pelayanan publik sebagai upaya pembaharuan dan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan Syukur (2017) menggunakan metode deskriptif-kualitatif dan meneliti penerapan Brigade Siaga Bencana di Kabupaten Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan. Brigade Siaga Bencana (BSB) Call 113 sejatinya adalah layanan kesehatan yang mengintegrasikan beberapa jenis pelayanan publik dengan pelibatan beberapa lembaga yang relevan. Program ini menggunakan SOP yang sederhana plus integrasi berbagai unit birokrasi pelayanan publik. Bentuk pelayanan yang



diberikan antara lain menjemput pasien di tempat, berorientasi pasien, peningkatan transparansi dan responsivitas pelayanan kesehatan. Melalui wawancara mendalam (*Indepth Interview*) dengan *key informant* yang berasal dari pejabat dan petugas terkait, peneliti menyatakan bahwa unsur WoG yang teridentifikasi dalam program ini terlihat dari integrasi layanan produk dan layanan yang dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Selain itu desentralisasi pemberian dan monitoring layanan disinyalir berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat dan kepercayaan terhadap pemerintah. Terlebih lagi terbentuk kolaborasi yang baik antara organisasi publik dan swasta yang turut mempromosikan efisiensi dan kualitas layanan administrasi publik. Pelibatan warga juga nampak dari ketersediaan forum untuk mengemukakan pendapat dan pandangan serta pelibatan mereka dalam keseluruhan proses dan yang tidak kalah penting adalah pemanfaatan teknologi informasi misalnya dengan penggunaan *call center*, *email*, *e-debit* dan *e-government*.

Studi keempat berasal dari daerah pariwisata populer di Indonesia, DIY Jogjakarta. Tiga orang peneliti mempelajari tentang implementasi kebijakan ‘Jogja Istimewa’ sebagai salah satu model kebijakan smart province (Rachmawati, Ramadhan, & Rohmah, 2018). Jogja Istimewa merupakan salah satu informasi pelayanan pariwisata yang menggunakan sistem layanan berbasis lokasi atau lebih dikenal dengan *Location-Based Services* (LBS). Dalam studinya, ketiga peneliti ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan kuantitatif dengan sumber data sekunder & primer. Data sekunder diperoleh dari laporan instansi dan penjelajahan terhadap aplikasi melalui *smartphone* sedangkan data primer diperoleh dengan jalan wawancara terstruktur yang dilakukan terhadap 60 sampel (*accidental sampling*) dilanjutkan dengan *focus group discussion*. Penelitian ini memiliki 2 tujuan yaitu 1) mengidentifikasi penyediaan informasi terintegrasi dalam aplikasi *Smart Province* ‘Jogja Istimewa’, dan 2) menganalisis optimalisasi pemanfaatan aplikasi *Smart Province* ‘Jogja Istimewa’. Analisis data sekunder menunjukkan bahwa aplikasi Jogja Istimewa merupakan media interaktif dan mandiri dengan disain yang menarik, ringkas, dan mudah digunakan bahkan pada *smartphone* dengan platform android dan windows, serta iOS. Dengan sajian informasi umum, lokasi, jarak, cara, dan waktu tempuh lokasi tersebut sangat mempermudah masyarakat dan wisatawan untuk mengakses lokasi wisata dengan efisiensi waktu, jarak, dan biaya. Aplikasi ini diyakini telah menjadi media promosi daerah yang baik dalam meningkatkan kunjungan wisata, dan mengurangi penggunaan kertas dalam mempromosikan tempat tujuan wisata dan budaya daerah. Aplikasi juga tidak hanya menyediakan

informasi kepariwisataan namun hampir seluruh pelayanan publik, yang meliputi kesehatan, budaya, pariwisata, layanan polisi, kesehatan, bisnis, pendidikan, transportasi, dan lainnya terwujud dalam beberapa fitur. Setiap informasi pada fitur yang ada di Aplikasi ‘Jogja Istimewa’ dilengkapi dengan *Augmented Reality* (AR) dan peta. Keberhasilan program dilihat dari meningkatnya jumlah unduhan aplikasi tiap bulannya. Menariknya, data primer dari survey menunjukkan hasil yang berbeda. Mayoritas responden (92%) mengaku tidak mengetahui adanya Aplikasi ‘Jogja Istimewa’. Responden sisanya (8%) melaporkan bahwa informasi aplikasi diperoleh dari teman/relasi, media cetak seperti Radar Jogja dan Tempo, serta berasal dari media sosial dan televisi. Hasil ini menunjukkan masih minimnya sosialisasi Diskominfo ke instansi pemerintah begitu juga ke masyarakat. Selain itu mesti secara umum ‘Jogja Istimewa’ dapat dikatakan karena partisipasi pemerintah dalam penyusunannya, belum semua instansi secara maksimal aktif berpartisipasi, tiga instansi yang terbilang aktif adalah Dinas Pendidikan, Dinas Pariwisata, serta Dinas Komunikasi dan Informatika. Hal ini mengindikasikan masih perlunya meningkatkan kesadaran kerjasama dan kolaborasi berbagai sektor.

Studi kelima membahas tentang *Open Government Partnership* (OGP) di Kabupaten Bojonegoro (Huda, 2019). Berawal dari undangan diskusi *Open Government Partnership* (OGP) pada tahun 2015, pemerintah Bojonegoro menjadi salah satu pilot project keterbukaan pemerintahan terbuka dari 15 pemerintahan daerah lainnya di dunia. Dalam mewujudkan OGP, pemerintah Bojonegoro menyusun 5 rencana aksi daerah (RAD) yaitu revolusi data, penguatan Akuntabilitas Pemerintah Desa, Peningkatan Transparansi sistem Anggaran Daerah, Penguatan Keterbukaan Dokumen Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa dan Peningkatan Kualitas Layanan Publik. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Huda menggunakan metode kualitatif deskriptif. Peneliti secara khusus menggunakan pendekatan Ripley sebagai alat bantu mengukur implementasi kebijakan tersebut, yang mengacu pada ‘kepatuhan’ dan pendekatan ‘faktual’ dalam implementasi kebijakan. Data menunjukkan bahwa penyusunan lima Rencana Aksi Daerah OGP Kabupaten Bojonegoro telah dirumuskan dengan mengacu pada prinsip partisipatif, dengan melibatkan *stakeholder* dan pemerintah daerah dalam proses tata kelola pemerintahan. Sayangnya, diantara TIM OGP yang terdiri atas 50 orang mewakili masing-masing unsur instansi dan stakeholder, hanya Dinas Komunikasi dan Informasi, Bojonegoro Institute dan ID Fos yang sangat aktif. Temuan penting lainnya menunjukkan bahwa implementasi Rencana Aksi Daerah (RAD) *Open Government Partnership*

(OGP) Di Kabupaten Bojonegoro sudah berjalan, akan tetapi belum semua komitmen dalam RAD terwujud. Beberapa rencana aksi yang disepakati belum terlaksana di tingkat lokal. Kendala lain juga muncul akibat proses input yang lambat. Selain itu, nampak keengganan OPD untuk membuka sepenuhnya dokumen APBD khusus RKA dan DPA dan APBD online yang hanya bisa dilihat tapi tidak bisa diunduh. Dan yang lebih parah lagi adalah Rencana Aksi Daerah belum masuk dalam Dokumen perencanaan pembangunan daerah baik RPJMD, RKPD maupun secara khusus dalam nomenklatur APBD demikian pula halnya dengan komitmen kebijakan yang belum kuat karena hanya sebatas peraturan dan instruksi Bupati.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

*Review* ini secara spesifik menitikberatkan kajian pada implementasi konsep *whole of Government* khususnya di bidang pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Seluruh studi yang menjadi bahan kajian berasal dari berbagai lembaga pemerintahan dan konteks yang berbeda. Lembaga tersebut adalah empat di Desa di lingkup pemerintahan Kabupaten Jombang Jawa Timur, Pemerintah Pontianak, Denpasar dan Surabaya, Daerah Istimewa Jogjakarta, Kota Bojonegoro, dan Kabupaten Bantaeng di Provinsi Sulawesi Selatan. Seluruh studi yang dirangkum dalam ulasan ini diterbitkan antara tahun 2017-2019. Rangkuman dari review ini memberikan pelajaran penting yang dapat diambil dari konsep *whole of government*.

Menelaah konsep utama WoG atau JUG sebagaimana yang dicetuskan oleh Tony Blair di Inggris pada tahun 1997 (Bagdanor & Christensen dalam Prawira & Agustine (2017), titik berat pendekatan ini adalah pada strategi holistik yang mengedepankan pengetahuan sosial. Baik WoG maupun JUG memusatkan perhatian pada koordinasi dua arah, vertikal dan horizontal. Fokus pendekatan ini meliputi tiga hal yaitu pengembangan kebijakan, pemberian layanan yang meliputi proses layanan dan sistem interaksi serta manajemen program (Sangkala, 2013). Menilik review penerapan konsep Wog dan JUG pada kelima artikel yang menjadi bahasan disini, semuanya telah memfokuskan pemberian layanan dengan mengembangkan model kebijakan sesuai ketentuan yang dicanangkan negara dalam reformasi birokrasi. Selain itu dalam mengimplementasikan kebijakan baru tersebut, secara langsung dan tidak langsung telah membenahi manajemen program. Dengan kata lain, pendekatan WoG yang berlangsung di lembaga yang menjadi studi pada artikel *review* ini dapat dikatakan telah memenuhi kriteria WoG pada umumnya.

Penetapan kebijakan dan strategi dalam mencapai misi pemerintah dapat dilihat pada

penerapan kampung KB di Jombang (Nailufar & Yunas, 2019) dan implementasi open government partnership di Bojonegoro (Huda, 2019). Kebijakan dan bentuk layanan produk nampak pada pembentukan Emergency Service dan BSB 113 Call di Kabupaten Bantaeng (Syukur, 2017) serta aplikasi Jogja istimewa (Rachmawati et al., 2018). Bentuk layanan di Bantaeng ini juga dapat mewakili terjadinya perubahan atau inovasi penyampaian layanan dalam berinteraksi dengan klien sebagaimana halnya model layanan Graha Seawaka Dharma di Denpasar (Prawira & Agustine, 2017). Sedangkan model interaksi baru yang berbasis teknologi telah terimplementasi dalam program Smart city di Surabaya, electronic government di Pontianak (Prawira & Agustine, 2017) juga aplikasi Jogja istimewa (Rachmawati et al., 2018).

Hal lain yang menjadi perhatian penerapan WoG adalah sisi esensial pelayanan publik yaitu kepuasan masyarakat. Pada pelayanan yang mengusung pemanfaatan teknologi informasi misalnya dengan sistem pelayanan dalam jaringan lainnya senantiasa mengedepankan persepsi dan kebutuhan masyarakat. Model pelayanan yang saat ini berkembang pesat tetap harus memperhatikan transisi perubahan dalam memahami dinamika kebutuhan masyarakat. Tiga dari lima artikel yang di review pada tulisan ini menggunakan teknologi informasi. Layanan BSB Call 113 di Bantaeng memadukan penggunaan TI berupa telfon, whatsapp, email dan *e-government*. Sementara di Surabaya, Pontianak dan Denpasar menggunakan sistem elektronik terpusat dan Di Jogjakarta menggunakan aplikasi berbasis *smartphone*. Ketiganya melaporkan keberhasilan penggunaan TI namun tidak mengulas tentang transisi perubahan dari sistem manual ke penggunaan TI. Kurang jelas apakah memang terjadi transisi atau masyarakat di keempat kota telah siap dengan penggunaan TI tersebut. Ketiga artikel juga tidak menggambarkan karakteristik masyarakat, tingkat pendidikan serta tingkat penguasaan TI yang dapat menjadi faktor penentu keberhasilan program.

Pada segmen yang berbeda, program kampung KB di Kabupaten Jombang Jawa Timur yang sama sekali tidak menggunakan TI dalam implementasinya menunjukkan bahwa konsep WoG dapat diimplementasikan dengan tidak melulu mengusung tren kekinian yang terjadi di masyarakat. Hal ini tentu tidak terlepas dari karakteristik kampung KB itu sendiri yang memang bertujuan menyentuh kalangan bawah dengan kondisi geografis yang menantang. Fenomena ini menunjukkan konsep integrasi dalam pelayanan mesti dilakukan secara menyeluruh dan diupayakan menyentuh seluruh lapisan masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka. Surabaya, Pontianak dan Denpasar, Jogjakarta merupakan daerah perkotaan



dengan kondisi geografis dan infrastruktur yang lebih memadai dibandingkan desa-desa yang menjadi rujukan kampung KB di Kabupaten Jombang Jawa Timur. Pada level lingkup program juga dapat dilihat perbedaannya yaitu level kota besar dan kampung/desa. Sampai disini setidaknya dapat dicermati bahwa konsep WoG juga mesti dimulai dari bawah dan menyentuh hal atau rakyat kecil. Yang menarik adalah kabupaten Bantaeng yang merupakan kabupaten kecil dengan jumlah penduduk 201.115 jiwa (2020) dan terdiri dari 8 kecamatan. Dengan komposisi ini tentu dapat menjadi kelebihan sekaligus tantangan untuk penggunaan TI. Namun memperhatikan perekonomian daerah kecil ini yang bersumber dari pertanian (sayuran), industri dan pariwisata, penggunaan TI seharusnya tidak menjadi kendala. Laporan penelitian yang merupakan best practice penyelenggaraan WoG di daerah sebagaimana yang diulas dalam reivew ini telah menunjukkan upaya peningkatan pelayanan publik yang penulis asumsikan telah terealisasi dengan baik sebab berlangsung bersih, akuntabel dan transparan sesuai rekomendasi OECD (2016).

Selain penetapan kebijakan dan strategi, dan pemberian layanan, komponen ketiga dari konsep WoG adalah manajemen program. Unsur ketiga ini erat kaitannya dengan prioritas pembangunan masing masing daerah. Hal inilah yang tampaknya menjadi pembeda karakteristik WoG yang diterapkan di masing masing lembaga/daerah. Kota Surabaya, Kota Pontianak, Denpasar dan Jogjakarta merupakan kota besar dan utama di Indonesia. Menjadi pusat perekonomian, keuangan, pendidikan dan bisnis provinsi setidaknya merefleksikan kualitas pendidikan masyarakat yang sudah lebih maju sehingga prioritas manajemen program telah sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Selanjutnya, sistem pelayanan publik berbasis elektronik, sistem PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) dalam perizinan yang diperancang dengan perizinan secara *online* benar benar dapat mengefisienkan waktu. Hal serupa juga tentu menjadi pertimbangan pada implementasi *service call* untuk layanan kesehatan di Kabupaten Bantaeng dan penggalakan kampung KB di empat desa di Kabupaten Jombang.

Dengan merujuk pada konsep **dasar WoG yang memperhitungkan bentuk implementasi dalam hal penetapan kebijakan, jenis pelayanan dan manajemen program**, setidaknya langkah yang ditempuh oleh masing masing lembaga/daerah tempat pendekatan WoG diimplementasikan telah menyesuaikan dengan kearifan lokal masing-masing wilayah. Penggunaan sistem dalam jaringan di kota besar seperti Surabaya, Denpasar & Pontianak semuanya berangkat dari kearifan lokal atau karakteristik serta kebutuhan penduduk di

wilayah tersebut. Demikian pula halnya kedudukan Jogjakarta sebagai daerah tujuan wisata utama di pulau Jawa serta semangat percontohan keterbukaan pemerintah di Bojonegoro. Hal serupa juga tentu menjadi pertimbangan pada Kabupaten kecil di Sulawesi Selatan. Kabupaten Bantaeng dengan ukurannya yang tidak begitu besar nampaknya memudahkan pemantauan penyelenggara kebijakan dalam menerapkan produk layanan serta memastikan proses layanan yang berbasis TI berjalan baik. Meskipun penggalakan kampung KB di Jombang Jawa Timur terkesan kurang fenomenal sebagaimana implementasi WoG yang menerapkan TI di tempat lain, hal tersebut dilakukan karena pertimbangan kearifan lokal yang berlaku di daerah tersebut.

Terkait enam prinsip pelaksanaan WoG dapat disimpulkan bahwa model WoG di Surabaya, Pontianak dan Denpasar telah memenuhi 5 dari keseluruhan prinsip, yaitu pencapaian misi pemerintah daerah, kepaduan semua instansi, koordinasi, integrasi antar lembaga dan kepaduan sistem informasi, yang kurang jelas terimplementasi adalah prinsip insentif. Kondisi serupa juga terjadi di Kabupaten Bantaeng yang hanya menyisakan keterangan pemberian intensif dan pemenuhan 5 prinsip lainnya. Sementara itu penerapan WoG di Kabupaten Bojonegoro melalui program *open government partnership* selain belum memenuhi prinsip pemberian insentif, kebijakan juga masih terkendala integrasi antar lembaga. Tantangan ini juga diperparah dengan kurang tegasnya pemerintah setempat yang belum menerbitkan Perda atau menganggarkan program dalam anggaran daerahnya. Hal yang sama juga terjadi pada implementasi Jogja istimewa yang melaporkan kurang maksimalnya sosialisasi program serta belum padunya integrasi antar lembaga dengan demikian kepaduan sistem informasi pada implementasi kebijakan Jogja Istimewa masih menjadi tanda tanya. Untuk pemerintah Kabupaten Jombang yang menerapkan program Kampung KB selain tidak terpenuhinya unsur insentif Kurang maksimalnya pencapaian beberapa prinsip lain misalnya koordinasi dan komitmen, integrasi antar institusi dan kepaduan sistem informasi menjadi tantangan yang perlu diselesaikan. Ego sektoral di Kabupaten Jombang nampak jelas terlihat dari laporan. Berikut ilustrasi penggunaan frame 6 prinsip WoG dan implementasinya pada daerah dalam review.

	Kesamaan tujuan	Kolaborasi & kepaduan	Koordinasi & komitmen	Pertimbangan insentif	Integrasi institusi	Kepaduan sistem informasi
Prawira, M. Y., & Agustine, T. E. (2017)	√	√	√	x	√	√

Syukur, A. T. (2017)	√	√	√	x	√	√
Rachmawati, R., Ramadhan, E., & Rohmah, A. A. (2018)	√	?	?	x	x	√
Huda, M. M. (2019)	√	√	?	x	?	√
Nailufar, F. D., & Yunas, N. S. (2019)	√	?	?	x	?	?

Terkait penggunaan metode para penulis dalam artikel *review* ini dapat di rangkum bahwa dua artikel menggunakan kajian literatur, artikel ilmiah yang dilengkapi dengan analisa dokumen (Huda, 2019; Prawira & Agustine, 2017) sementara dua lainnya menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metoda pengumpulan data berupa wawancara mendalam (Syukur, 2017) dan dilengkapi dengan observasi (Prawira & Agustine, 2017). Satu penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif dengan ragam instrumen seperti dokumen, wawancara dan FGD (Rachmawati et al., 2018). Penelitian yang menggunakan studi pustaka nampaknya menggunakan analisis isi dimana peneliti secara mendalam membahas isi suatu informasi tertulis atau cetak seperti buku teks, literatur, artikel, dan sejenisnya. Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam proses penelitian ini adalah memastikan pustaka yang menjadi sumber penelitian benar-benar memadai untuk diteliti (Bugin, 2008; Zeid, 2004). Studi literatur yang dilengkapi dengan penggalian dokumen pemerintah serta jurnal-jurnal ilmiah untuk mencermati penerapan WoG di tiga Kota Besar di Indonesia oleh Prawira & Agustine (2017) mencerminkan terpenuhinya kelayakan pustaka yang digunakan. Prawira & Agustine bahkan menggunakan rujukan utama konsep WoG yang diterbitkan pihak asing. Hal ini tentu mencerminkan proses konfirmasi data yang memadai dalam sajian informasi pada artikel tersebut. Demikian pula halnya dengan kajian yang dilakukan Huda dalam mencermati kebijakan OGP di Bojonegoro. Memfokuskan pengambilan data satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan *civil society* di Kabupaten Bojonegoro, secara dekat peneliti dapat memotret implementasi kebijakan untuk kemudian mengkontestasi efektifitasnya berdasarkan teori Ripley. Keunggulan pendekatan ini adalah tidak memerlukan banyak waktu, biaya dan tenaga dalam memperoleh sumber kajian. Sementara kekurangannya adalah membutuhkan keahlian khusus dalam mendapatkan sumber pustaka yang benar benar sesuai dan relevan dengan pokok kajian yang menjadi bahasan.

Metode pengumpulan data berupa wawancara mendalam terhadap penyelenggara kebijakan

sebagaimana dilakukan di Bantaeng (Syukur, 2017) di Jogjakarta (Rachmawati et al., 2018) dan di Jombang Jawa Timur (Nailufar & Yunas, 2019) merupakan metode populer dalam penelitian kualitatif ataupun studi sosial. Penggunaan metode ini memiliki beberapa keunggulan diantaranya mampu mengungkap pendapat, pengetahuan, alasan, serta motivasi partisipan. Metode ini bahkan dapat dikatakan mampu menangkap sisi lengkap partisipan dalam upaya memahami perspektif mereka (Patton dalam Johnson & Christensen (2008). Beberapa karakteristik metode ini dijabarkan lebih lanjut antara lain meliputi fleksibilitas pertanyaan yang diajukan, respon yang diperoleh (dapat ditelusuri), perilaku nonverbal partisipan yang dapat dipantau serta kompleksitas pertanyaan yang dapat diajukan. Kekurangan yang paling menonjol dari metode ini antara lain memerlukan biaya, waktu dan dapat menimbulkan kekurangnyamanan partisipan. Kedua studi yang menggunakan metode pengumpulan data ini tidak secara seksama menyebutkan berapa jumlah partisipan yang diwawancarai ataupun melampirkan pedoman wawancara yang digunakan dalam mengumpulkan data. Sebagaimana penelitian kualitatif lainnya, isu subjektivitas sebaiknya tetap menjadi perhatian. Pelibatan penyelenggara kebijakan yang diwawancarai dalam menilai efektifitas kebijakan sedikit banyak masih tergolong sebagai *self reported* data. Fenomena ini bisa jadi menimbulkan bias dimana partisipan kemungkinan besar hanya melaporkan bagian yang dianggap berhasil saja. Secara gamblang peneliti kedua artikel hanya menyebutkan penyelenggara kebijakan dalam wawancara dan tidak menyebutkan pelibatan masyarakat atau penerima kebijakan sebagai informan. Hal ini tentu saja menimbulkan ketimpangan informasi yang dapat mengganggu validitas dan reliabilitas penelitian. Upaya meminimalkan kemungkinan tersebut secara khusus nampak pada penelitian di Jombang (Nailufar & Yunas, 2019) dimana selain wawancara, peneliti juga menggunakan observasi. Dibanding metode pengumpulan data lainnya observasi dianggap lebih natural dan pola perilaku partisipan dapat diamati dengan seksama sehingga metode ini sekaligus dapat dijadikan alat untuk mengkonfirmasi data yang terkumpul (Johnson & Christensen, 2008). Dengan demikian sebaiknya studi kualitatif deskriptif yang dilakukan tidak hanya menggunakan satu metode pengumpulan data saja. Penggunaan berbagai metoda akan memberi peluang pada peneliti untuk melakukan triangulasi data agar informasi yang disajikan lebih akurat sebagaimana yang teramati pada penelitian tentang jogja istimewa.

Dari uraian ini dapat pula dijabarkan bahwa meskipun konsep WoG ataupun JUG bukan



merupakan pendekatan reformasi birokrasi yang baru, implementasinya belum maksimal terlaksana di Indonesia. Penulis sendiri menemukan kesulitan dalam mencari referensi *best practice* yang benar benar relevan dengan isu. Meskipun demikian, laporan implementasi yang juga masih terbatas sebagaimana dilaporkan dalam *review* artikel ini mengindikasikan bahwa konsep ini sangat mungkin diimplementasikan di Nusantara tercinta. Model penyelenggaraan dari berbagai lembaga/daerah berikut ragam program yang diterapkan dapat menjadi rujukan lembaga/daerah lain dalam mengusung perubahan dan peningkatan kualitas pelayanan publik dengan tetap mempertimbangkan kearifan lokal masing-masing. Bahwa keunggulan sekaligus tantangan utama dari konsep WoG adalah kepaduan atau integrasi yang mantap dimana ego sektoral mesti ditekan sedemikian rupa laiknya menjadi acuan utama pemerintah/lembaga dalam menetapkan kebijakan baru. Setiap elemen yang membentuk pemerintahan/lembaga sebaiknya mencermati bahwa visi misi negara/daerah adalah yang utama, memerlukan kerjasama dan koordinasi yang padu dan untuk itu, kepentingan sektoral dan parsial haruslah dikesampingkan. Kondisi ini tidak semudah mengungkapkannya, namun contoh keberhasilan yang tersaji dalam *review* ini cukuplah menjadi bukti bahwa meskipun sulit, implementasi WoG bukan hal mustahil.

Implikasi dari *review* ini diharapkan dapat menjadi rujukan penting implementasi WoG di Indonesia pada umumnya dan di daerah pada khususnya. *Review* ini juga mengilustrasikan ragam program yang didasari oleh kajian kebutuhan masyarakat. Dengan berkaca pada kisah sukses dan kekurangan lembaga/daerah yang menjadi fokus *review* dalam artikel ini, daerah atau lembaga lain di Indonesia diharapkan dapat juga mendulang kesuksesan yang lebih paripurna.

## PENUTUP

### Simpulan

Beberapa daerah telah mengimplementasikan konsep WoG dalam pelayanan publik. Ragam program meliputi Kampung KB di Jombang, integrasi layanan di Denpasar, Pontianak & Surabaya, sistem manajemen SDM BSB 113 Call di Bantaeng, Jogja istimewa di Jogjakarta dan Open Government partnership di Bojonegoro. Indikator keberhasilan program dilihat dari ketercapaian tujuan yang menurut laporan menggembirakan. Tantangan yang paling nampak dari semua program adalah soal integrasi antar lembaga/OPD. Faktor pendukung utama yang terlihat adalah perhatian dan pengawalan pemerintah dalam bentuk aturan sementara penghalang utama yang disebutkan adalah kemampuan dan partisipasi masyarakat yang

masih rendah.

Pemerintah Kota Surabaya, Pontianak dan Denpasar, dan Jogjakarta mewakili kota besar di Indonesia, Kabupaten Bantaeng dan Bojonegoro menunjukkan implementasi di level kabupaten dan program kampung KB di 4 desa di Kabupaten Jombang merefleksikan implementasi WoG di level terkecil. Ketiga komponen (kota besar, Kabupaten & Desa) telah menunjukkan upaya implementasi WoG sesuai dengan prioritas dan kearifan lokal masing-masing wilayah. Selanjutnya keberhasilan dan juga kekurangan masing-masing pendekatan yang ditempuh di lokasi berbeda ini diharapkan dapat menjadi rujukan daerah lain dalam menetapkan langkah dan strategi konsep serupa dalam upaya reformasi birokrasi pelayanan publik. Pelajaran penting dari implementasi WoG pada daerah model dalam *review* ini antara lain adalah perlunya mengedepankan kebutuhan masyarakat berikut memahami karakteristik mereka agar bentuk pelayanan yang nantinya diberlakukan benar-benar sesuai dengan kebutuhan.

## Saran

Berikut saran dari ulasan tentang WoG.

1. Daerah yang hendak mengimplementasikan reformasi birokrasi dapat menggunakan model daerah yang telah di *review* sebagai rujukan.
2. Keberhasilan program kebijakan hendaknya tidak hanya dinilai dari laporan pencapaian tujuan namun juga dari kualitas pelayanan.
3. Dalam upaya memaksimalkan faktor pendukung, perhatian, peran dan penetapan aturan oleh pemerintah dalam mengawal program mutlak diperlukan
4. Penentuan jenis kebijakan yang hendak di implementasikan hendaknya mengedepankan dan menyesuaikan karakteristik dan kebutuhan masing-masing daerah agar partisipasi masyarakat lebih maksimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amri, H. (2018). Penerapan Whole-of-Government (WoG) Sebagai Strategi Pencegahan dan Penanggulangan HIV AIDS. *Jurnal Lingkar Widyaiswara*, 5(2), 1-6.
- Bugin, B. (2008). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik Dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-Of-Government Approach To Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x

- Dawud, J., Ramdhan, R., Abubakar, T., & Ramdani, D. F. (2020). Implementasi Kebijakan Online Single Submission Pada Pelayanan Perizinan Usaha: Studi Kasus Di DPMTSP Kota Bandung & Kabupaten Bandung). *Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 12(2), 83-92.
- Fernanda, D (2000). Paradigma New Public Management (NPM) sebagai Kerangka Reformasi Birokrasi menuju Pemerintahan yang Baik (Good Governance) di Indonesia. Makalah.
- Gafar, F., A. (2018). Analisis Implementasi Whole of Government (Wog) Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri di Badan Pendidikan dan Pelatihan Jawa Timur. *Manajemen Bisnis dan Inovasi*, 5(3), 151-158.
- Huda, M. M. (2019). Implementasi Open Government Partnership (OGP) di Kabupaten Bojonegoro. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, 3(2). doi:<https://dx.doi.org/10.25139/jmnegara.v3i2.2138>
- Idaham, M., Ilham, A., & Pranoto, H. (2018). Optimalisasi Layanan Pengaduan Masyarakat Pada Pemerintah Kota Binjai Menggunakan E-Government Berbasis Data Kependudukan. *Sistem Cerdas*, 01(01), 18 - 30.
- Johnson, B., & Christensen, L. (2008). *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches* (3rd ed.). London: Sage Publications.
- Muhammadiyah. (2013). Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan Good Governance Otonomi Daerah. *Otoritas*, 3(1), 57-66.
- Nailufar, F. D., & Yunas, N. S. (2019). Implementasi Konsep "Whole Of Government" dalam Kebijakan Kampung KB Di Kabupaten Jombang, Provinsi Jawa Timur. *Trisula*, 2(6), 17-27.
- Nugroho, T. W. A. (2016). Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik di Kementerian Hukum dan HAM. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 10(8), 279-296.
- Nurika, R. R. (2018). *Pendekatan Whole Of Government Sebagai Upaya Optimalisasi Pelayanan Publik Di Perguruan Tinggi Studi Kasus: Model Layanan Pendidikan Di Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik UIN Sunan Ampel Surabaya*. Paper presented at the Seminar Nasional Administrasi Publik, Surakarta.
- OECD. (2016). *Open Government in Indonesia*. Paris: OECD Publishing.
- Oesman, A. W. (2010). Mewujudkan Good Governance Direktorat Jenderal Pajak dengan Reinventing Government: Telaah Terhadap Manajemen DJP dan Rancangan Undang-Undang Pajak. *Eksis*, 6(2), 1479-1485.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). *Reformasi Birokrasi dan Good Vovernance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah Di Indonesia*. Paper presented at the International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, Banjarmasin.
- Prawira, M. Y., & Agustine, T. E. (2017), 21-22 *Desain Layanan Publik Terintegrasi di Daerah Melalui Whole Government Approach: Praktik di Surabaya, Pontianak dan Denpasar*. Paper presented at the Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government, Jakarta.
- Rachmawati, R., Ramadhan, E., & Rohmah, A. A. (2018). Aplikasi Smart Province "Jogja Istimewa": Penyediaan Informasi Terintegrasi dan Pemanfaatannya. *Majalah Geografi Indonesia*, 32(1), 14-23.
- Rahmadi, M.H. 2017. Pelayanan Dengan Pendekatan Whole of Government. Dalam <http://kaltim.tribunnews.com/2017/02/02/pelayanan-dengan-pendekatan-whole-of-government>. diakses tanggal 13 April 2021.
- Rudiantara, Y., Muluk, K., & Suryadi. (2016). E-learning Sebagai Penerapan E-Government di Dunia Pendidikan: Studi pada Universitas Brawijaya). *Wacana*, 19(3), 177-186.
- Salbiah, E., Purnamasari, I., Fitriah, M., & Agustini, A. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Pertanahan. *Governasi*, 6(1), 36-42. doi: <http://dx.doi.org/10.30997/jgs.v6i1.2227>
- Sangkala. (2013). *Innovative Governance: Konsep dan Aplikasi*. Surabaya: Capiya Publishing.
- Setiono, D (2019) Analisis Penerapan New Public Management (NPM) Sebagai Kerangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Pada Balai Kesehatan/Rumah Sakit. *Aktiva Jurnal Akuntansi dan Investasi*, 3(2), 148-55.
- Suwarno, Y., & Sejati, T. A. (2017). *Whole of Government: Modul Pelatihan Dasar Calon PNS*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Syukur, A. T. (2017). *Brigade Siaga Bencana 113 Pemerintah Kabupaten Bantaeng : Best Practices Inovasi Pelayanan Publik dan Whole of Government*. Paper presented at the Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government, Jakarta.
- Zeid, M. (2004). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.